

Universidad
Carlos III de Madrid



Monografía:

Derechos de realojo y retorno

máster en
política territorial y urbanística

Autor: *Jorge Diego Martínez Fuentes*

Máster en Política Territorial y Urbanismo. Edición XVIII.

Noviembre 2008.

TEMA: Derechos de realojo y retorno

ÍNDICE

Página

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. CASO CONCRETO (CONCRECIÓN DEL PROBLEMA).....	4
3. REGULACIÓN ESTATAL DEL DERECHO DE REALOJO Y RETORNO.....	6
4. REGULACIÓN LEY DE SUELO 9/2001 DE LA COMUNIDAD DE MADRID DEL DERECHO DE REALOJO Y RETORNO.....	11
5. REGULACIÓN DEL DERECHO DE REALOJO A NIVEL AUTONÓMICO.....	16
6. SOLUCIÓN PRÁCTICA DE CASO ESPECÍFICO.....	20
7. CONCLUSIÓN.....	28

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

“Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente”.

Esta determinación está establecida en el artículo 16, apartado e), del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de carácter estatal., como un deber más de la promoción de actuaciones de transformación urbanística. Se establece, por tanto, la obligación de garantizar el derecho de realojo y retorno en los casos exigibles por la legislación vigente aplicable.

Y es precisamente aquí donde se mantiene el problema repetido en los anteriores textos legislativos, más aún desde la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 61/1997, de 20 de Marzo: falta de contenido del derecho de realojo en operaciones sistemáticas no expropiatorias.

La legislación vigente aplicable se reduce a nivel estatal a:

- El texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 para actuaciones integradas o aisladas no expropiatorias (incorporado ahora a la actual ley del suelo por la disposición adicional undécima del RDL 2/2008)
- La ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 para actuaciones aisladas no expropiatorias.

La regulación estatal no establece el derecho de realojo o retorno en actuaciones sistemáticas gestionadas por sistema distinto al expropiatorio, puesto que dicha regulación es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, según establece la mencionada Sentencia del TC. Así pues, son las diversas autonomías las que deben regular dichos derechos en operaciones integradas ejecutadas por cooperación o compensación.

La nueva Ley del Suelo remite a la legislación aplicable para la determinación del contenido del derecho, por lo que debemos acudir a la legislación autonómica. Y es aquí donde surge el problema puesto que varias Comunidades Autónomas aún no han ejercido tal competencia normativa o lo han hecho remitiéndose a la legislación estatal

aplicable, la cuál, como ya se ha puesto de manifiesto, no regula las operaciones sistemáticas por sistema distinto al de expropiación.

Entonces, ¿la Comunidad sin regulación propia del derecho de realojo en estas actuaciones implica el no reconocimiento de ese derecho como tal?; o, más complicado aún, en casos como la Comunidad de Madrid, cuya forma de remitir al Texto Refundido de 1992 parece convalidar la anulada regla 2 de la Disposición Adicional Cuarta: ¿la remisión a tal regla es directa o la interpreta de forma particular?

Por todo esto y más elementos determinantes que se expondrán más adelante, la gestión de actuaciones urbanísticas en ámbitos habitados conlleva una dudosa carga adicional (según lo que disponga la normativa autonómica aplicable) que se complica aún más cuando dichas actuaciones se ejecutan por el sistema privado de compensación.

Además, lo que un principio parece sobretodo un problema teórico, en la practica se agrava por la relevancia social que el derecho de realojo conlleva, puesto que en la mayoría de estas actuaciones de remodelación urbana los propietarios u otros ocupantes legales que allí habitan son ciudadanos con rentas media-baja o bajas.

Todos los elementos del problema serán tratados aprovechando la descripción de la gestión real de una actuación urbanística en suelo urbano no consolidado por el sistema de compensación en un municipio de Madrid.

2. CASO CONCRETO (CONCRECIÓN DEL PROBLEMA)

Collado Villalba es un municipio situado al noroeste de la Comunidad de Madrid, con una población de 57.889 habitantes (Octubre 2005).

Su Plan General de Ordenación Urbana está vigente desde 2001 y categoriza como suelo urbano no consolidado determinadas zonas del núcleo urbano del municipio. Son, por tanto, ámbitos en los que hay población viviendo desde hace muchos años y que dada su situación como centro de la ciudad, está muy arraigada.

El PGOU denomina como Unidad de Ejecución 8.1, y Polígonos de Ordenación 8.7, 8.8 y 8.9 a los ámbitos de renovación urbanística a ejecutar por el sistema privado de compensación.

En total, en estas unidades de actuación hay 92 propietarios (87 fincas registrales), de los cuales 23 tienen viviendas arrendadas y 11, locales comerciales. Aproximadamente un tercio de las fincas tienen ocupantes legales. Es, por tanto, un número elevado de personas con posibles derechos de reallojo o retorno a los que hay que ofrecer una solución.

En este caso, además de los deberes urbanísticos tradicionales de la propiedad como ejecutar en los plazos previstos, urbanizar, ceder los dotaciones establecidas legalmente, etc, hay que añadir otro recogido en el artículo 18, apartado 2, letra e) de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001:

“Reallojar a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, en las actuaciones urbanísticas que exijan el desalojo de dichos ocupantes y en los supuestos, términos y condiciones establecidos por la legislación de pertinente aplicación.”

Así pues, aparte del posible derecho de reallojo de los propietarios hay que velar por el cumplimiento de ese mismo derecho para los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual. Hay que determinar si realmente existe (y en qué supuestos) un derecho de reallojo e incluso de retorno, y hacerlo efectivo durante la gestión de la ejecución de la unidad de actuación. Y ese deber de garantizar el derecho en los supuestos en los que existe es de los propietarios, según establece la legislación madrileña.

Nace una carga adicional para los propietarios ya que además de los deberes de urbanización y ejecución de la edificación, deben garantizar el derecho de reallojo de los ocupantes legales. Son, a mi parecer, demasiados cargas para unos propietarios que tienen que realizar una transformación urbanística por disposición normativa, es decir, por obligación. Este deber dificulta la ejecución por parte de la propiedad, más aún en el sistema de compensación, donde no interviene directamente la administración.

Ni siquiera en los supuestos en los que aparece la figura del promotor (en la mayoría de las actuaciones) o agente urbanizador (sujeto ya derogado en Madrid) este problema se diluye; más bien al contrario, ya que el aumento de los costes que supone el derecho de reallojo de propietarios y ocupantes legales (por no hablar del posible problema social) puede poner en peligro el margen de beneficio de dichas empresas, sobretodo en coyunturas como las de ahora, con una importante crisis económica y financiera, especialmente visible en el sector de la construcción y la inmobiliaria.

A todo esto tampoco ayuda la clara laguna legal que hay en la regulación de este derecho. La legislación madrileña no define el contenido del derecho de reallojo o retorno. Remite a la normativa aplicable, la cual tampoco es muy específica con el contenido, salvo, quizás, en el supuesto de arrendamientos distintos al de residencia habitual.

Así, hay que unir al coste económico y de gestión la incertidumbre respecto a la forma de llevar a la práctica el derecho; incertidumbre que en algunas comunidades autónomas lleva a plantearse la propia existencia del derecho de reallojo ante la nula regulación del mismo, ni siquiera por remisión.

La ejecución de este derecho supone, sin duda, una dificultad adicional, pero también es cierto que es necesario otorgar alguna garantía a los ocupantes legales (lo sean debido a título de propiedad o a cualquier otro derecho de ocupación). La Constitución garantiza el derecho a una vivienda digna, y en pos del cumplimiento de este derecho hay que intentar que los ciudadanos se vean lo menos afectados posible en su forma de vida por las actuaciones urbanísticas. Actualmente la vivienda se conceptúa como un refugio personal, como el hábitat del ciudadano, y por esto hay que intentar, en la medida de lo posible, mantenerlo.

Así, pues, a la vez que voy describiendo la gestión llevada acabo en estas unidades de actuación iré tratando la problemática que los derechos de reallojo y retorno generan.

Lo primero que hay que hacer para gestionar una unidad de ejecución con ocupantes legales es determinar si existe el derecho de realoho o de retorno, por lo que debemos acudir, en primer lugar, a la legislación estatal.

3. REGULACIÓN ESTATAL DEL DERECHO DE REALOJO Y RETORNO

La Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo establece en su artículo 16, como ya se ha comentado en la introducción, los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, entre los que se encuentra el del apartado e):

“Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente”.

No aclara la Ley en dicho artículo ni en la Exposición de Motivos si por legislación vigente se refiere únicamente a la normativa (estatal y autonómica) relacionada con operaciones urbanísticas que constituyen el objeto de esta Ley, o se extiende a toda legislación con incidencia en la materia (como la Ley civil de Arrendamientos Urbanos).

Hay que analizar toda la legislación para determinar el alcance del derecho de realojamiento.

La única mención en la reciente legislación urbanística a la figura del realoho se contiene en la Disposición Adicional Cuarta del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, la cual establece:

“Cuarta.-Realojamiento y retorno.

En la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, se deberá garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, con sujeción a las siguientes reglas:

1.ª Cuando se actúe por expropiación, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán poner a disposición de los ocupantes legales afectados viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

2.ª Cuando se actúe por otro sistema en unidades de ejecución, no tendrán derecho de reallojo los ocupantes legales de viviendas que, en correspondencia con su aportación de terrenos, hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a noventa metros cuadrados o los que pudiera establecer, como superficie máxima, la legislación protectora de viviendas.

En los demás casos, la obligación de hacer efectivo el derecho de reallojo corresponderá a la Administración actuante, en las condiciones señaladas en la regla 1ª, computándose como gastos de la actuación urbanística los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales.

3.ª En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, cualquiera que sea éste. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno.”

Esta D.A.^{4ª} fue objeto de análisis en la fundamental Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo, (Ponente: Ruiz Vadillo, Enrique), que resolvió estimar parcialmente los recursos contra el TRLS-92; y, en su virtud, declarar inconstitucional y nula la Disposición adicional cuarta, regla 2.ª, que regulaba el Derecho de realojamiento en actuaciones urbanísticas a desarrollar por sistemas diferentes del de expropiación, por entender que el contenido de dicha regla no era competencia estatal.

El Fundamento Jurídico 41.c) de la Sentencia dice que el párrafo primero de la regla 2.ª no pretende garantizar un derecho al particular sino negarlo, afirmando además que el Estado podría haber establecido una norma básica que lo garantizara, y resultando el segundo párrafo una expresión o consecuencia del primero.

Por el contrario, se estimó que el resto de la Disposición Adicional respetaba el bloque de la constitucionalidad atención a que el apartado 1º se encuentra dentro de las competencias otorgadas al Estado en virtud del título competencial relativo a la expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE), y el apartado 3º encuentra su fundamentación constitucional en la competencia que sobre la materia civil atinente al tráfico jurídico privado atribuye al Estado el art. 149.1.8 CE 78.

Esta declaración de la totalidad de la regla 2.^a como inconstitucional produce el efecto de que en las actuaciones por expropiación existe el derecho de reallojo establecido en la regla 1.^a y que no existe en las actuaciones por otros sistemas (regla 2.^a), dando lugar a que los ocupantes normalmente nada tengan que ver con la propiedad ni con el sistema urbanístico de ejecución del planeamiento, lo que algunos autores entienden como una infracción del artículo 149.1.1.^a de Constitución Española en relación con el derecho a la vivienda del artículo 47.

Al año siguiente entró en vigor la Ley 6/98, del Suelo y Valoraciones, cuya Disposición Derogatoria única establecía:

“Queda derogado el RD Leg. 1/1992 de 26 junio, por el que se aprobó el TR Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con excepción de los siguientes preceptos: (...) disp. adic. cuarta 1ª) y 3ª)”.

Esta Ley pues mantenía la exigencia de garantizar el derecho de reallojo en actuaciones por expropiación (D.A.4ª.1ª) y en actuaciones aisladas no expropiatorias (D.A.4ª.3ª), sin referirse lógicamente al supuesto de ejecución de actuaciones urbanísticas por sistema de actuación no expropiatorio (D.A.4ª.2ª) por constituir una previsión ya entonces anulada por la STC 61/97. El Estado asumía su incompetencia y daba lugar a que las Comunidades Autónomas puedan regular el derecho de reallojo cuando se actúe por un sistema que no sea el de expropiación.

Además, la reciente Ley 8/07, de Suelo (derogada posteriormente) mantenía la vigencia de estas disposiciones cuando no las incluye entre las expresamente derogadas en su Disposición Derogatoria Única apartado b). Ha de entenderse pues que, en materia

urbanística, la “legislación aplicable” a la que se refiere la Ley 8/2007, está constituida por la D.A.4ª.1ª) y D.A.4ª.3ª del TRLS-92 antes citadas.

Esta cuestión es todavía más evidente en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que establece en la Disposición Adicional Undécima:

“Realojamiento y retorno.

1. En la ejecución de las expropiaciones a que se refiere el apartado segundo del artículo 29, que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, poniendo a su disposición viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

2. En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, cualquiera que sea éste. En estos casos, deberá garantizarse el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno.”

Es, por tanto, la transcripción directa de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Suelo de 1992 tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

Posiblemente la solución pase por el establecimiento de una norma básica que asegure una garantía mínima de compensación para aquellos supuestos no expropiatorios en los que los ocupantes se vean privados de sus viviendas.

Por otra parte, pudiera pretenderse que el derecho de reallojo y retorno al que se refiere el RDL 2/2008 tenga su apoyo no únicamente en la normativa urbanística, sino también en la legislación civil reguladora de los arrendamientos urbanos. Pues bien, al efecto, la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos establece en su Disposición Adicional Octava, reguladora del derecho de retorno que:

“El derecho de retorno regulado en la disposición adicional cuarta. 3.ª del TRLS-92, se regirá por lo previsto en esta disposición y, en su defecto, por las normas del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. Cuando en las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico, fuera necesario proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral con conservación de fachada o de estructura de un edificio, en el que existan viviendas urbanas arrendadas sea cualquiera la fecha del arrendamiento, el arrendatario tendrá derecho a que el arrendador de la citada finca le proporcione una nueva vivienda de una superficie no inferior al 50 por 100 de la anterior, siempre que tenga al menos 90 metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado”.

La primera conclusión es clara: el derecho de retorno sería exclusivo de actuaciones aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento y por tanto, a contrariu sensu, en ningún caso reclamable de actuaciones integrales o, en terminología de la anterior legislación urbanística, sistemáticas. Como resumen de la jurisprudencia obrante sobre esta cuestión, la Sentencia del TSJ de La Rioja, en sentencia de 26 de Noviembre de 1997, ha confirmado, también en sede civil de arrendamientos la inexistencia del retorno o realojamiento en actuaciones urbanísticas de ejecución del planeamiento:

“De otra parte, el derecho de retorno previsto, en recíproca remisión, tanto por la Disp. Adic. 8ª de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos cuanto por la Adicional Cuarta, regla 3ª, de la Ley del Suelo tampoco son de aplicación al caso, toda vez que aparece exclusivamente referido a las «actuaciones aisladas no expropiatorias», pero no a los demás supuestos (reglas 1ª y 2ª) contemplados en la última citada Disposición, entre los que resulta incardinable la actuación urbanística considerada en el acuerdo impugnado, por enmarcarse dentro de una unidad de ejecución a través del sistema de actuación por cooperación. No tratándose obviamente aquí de una actuación aislada por cuanto en ésta, a tenor de los arts. 29.1, b), 31.2, 185 y 186 del Texto Refundido de 1992, la actividad urbanizadora y edificatoria recae sobre una parcela no incluida en una unidad de ejecución.”

En resumen, la legislación estatal pone de manifiesto la existencia del derecho de retorno únicamente en las actuaciones urbanísticas aisladas y no expropiatorias, y el de realojo en las operaciones sistemáticas o integradas en las que se actúe por el sistema de expropiación. Por tanto, la regulación del derecho de realojo en el resto de sistemas de ejecución está en manos de cada Comunidad Autónoma.

Collado Villalba es un término municipal de la Comunidad de Madrid, así que para continuar con la gestión de las unidades de actuación objeto de estudio debemos dirigirnos a la Ley del Suelo de Comunidad de Madrid 9/2001.

4. REGULACIÓN LEY DE SUELO 9/2001 DE LA COMUNIDAD DE MADRID DEL DERECHO DE REALOJO Y RETORNO

La Comunidad de Madrid ha establecido su propia regulación, aunque de forma imparcial e incompleta, en vez de adoptar la formulación anulada de la regla 2 de la Disposición Cuarta de la Ley del Suelo de 1992. Esta deficiente regulación obliga a completar el contenido del derecho de realojo en las actuaciones integradas no expropiatorias por vía interpretativa.

La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001 establece en el artículo 18, apartado 2, letra e) como deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado:

“Realojar a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, en las actuaciones urbanísticas que exijan el desalojo de dichos ocupantes y en los supuestos, términos y condiciones establecidos por la legislación de pertinente aplicación.”

Además, en el artículo 99, apartado 2, letra d):

“Asegurará su idoneidad técnica y viabilidad económica, así como su capacidad para garantizar el realojo de los ocupantes legítimos de inmuebles que tengan derecho legalmente al mismo.”

Hace dos veces mención al derecho de reallojo: una vez con anterioridad al inicio de la ejecución, como requisito que ha de cumplir todo suelo delimitado como unidad de ejecución; y la otra como deber de la propiedad del suelo durante ejecución de la unidad de actuación.

La indeterminación se produce cuando se plantean las condiciones en que puede ejercitarse el derecho de reallojo, ya que la Ley de Madrid señala la existencia del reallojo como un deber-derecho, recayendo el deber directamente sobre los propietarios de suelo, pero al referirse a la legislación de pertinente aplicación para definir los supuestos, términos y condiciones de aplicación parece aplicar conjuntamente la anulada regla 2 de la Disposición Adicional Cuarta y la Ley 9/2001, surge una importante contradicción al determinar la Ley del Suelo de 1992 el deber de reallojo como un deber de la Administración, en lugar de atribuirlo a los propietarios como establece la normativa autonómica.

Es aquí donde surgen distintas interpretaciones de la Ley 9/2001:

Esta norma impone el deber de reallojo a los propietarios de suelo, convirtiéndolo en una carga de la gestión de unidades de ejecución, pero no otorga un contenido sustantivo a este derecho-deber, sino que remite a la legislación de pertinente aplicación. Así, puede interpretarse que siendo este deber a cargo de los propietarios, su contenido y efecto se rigen por la Ley del Suelo de 1992 antes de que la STC 61/1997 afectara a la Disposición Adicional Cuarta, puesto que precisamente dicha sentencia establece la competencia de la Comunidad Autónoma para asumir la regulación para que la que el Estado es considerado incompetente.

Por otra parte, la Ley del Suelo de 1992 tras la alteración provocada por la STC, establece que la Administración actuante es la responsable del deber de reallojo en los casos en los que se actúa por expropiación. Además, en la derogada regla 2.^a de la Disposición Adicional Cuarta se consideraban los gastos de traslado y otros accesorios como gastos de la actuación, y, por tanto, soportados por los propietarios adjudicatarios del suelo. Resulta así que el sistema establecido por esa disposición tenía carácter mixto, ya que combinaba el deber de reallojo de la Administración actuante con la asunción por todos los propietarios de los gastos de traslado y accesorios. La justificación de ese sistema mixto radicaba en que los artículos 151.1 y 152.1 de la Ley

del Suelo de 1992 adjudicaban los excesos de aprovechamiento a la Administración actuante, por lo que era justo que dicha Administración soportara el deber de reallojo.

La Ley 9/2001 establece que es el municipio el destinatario del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico y señala el reallojo como un deber de los propietarios del suelo estableciendo la garantía del mismo mediante el requisito establecido en el artículo 99.2.d) para la viabilidad de las unidades de ejecución.

Por lo tanto, el problema reside en si está vigente o no en todos sus términos la Disposición Adicional Cuarta 2.^a de la Ley del Suelo de 1992°.

Para resolver esta cuestión la Ley de Madrid debería haber recogido una redacción específica de la Disposición Cuarta o remitirse expresamente a ella, puesto que la remisión a la legislación de pertinente aplicación parece referirse al bloque de “supuestos, términos y condiciones”, que únicamente está recogida en la Ley del Suelo 1992, no vigente en su totalidad, aunque se pueda entenderse referido a toda ella en su conjunto.

En la práctica parece entenderse aplicable en su totalidad la regla 2.^a de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley del Suelo 1992, y en el caso de análisis que nos ocupa los adjudicatarios de aprovechamiento residencial superiores a 90m² útiles o 112,5 m² construidos, o superficie máxima establecida en la legislación de viviendas protegidas, no tendrían derecho de reallojo.

Así pues, en las unidades de ejecución de Collado Villalba, según esta interpretación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, los arrendatarios de vivienda para uso residencial tendrían todos derecho de reallojo y los propietarios el deber de poner a disposición de los ocupantes legales afectados viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

Además, todos los propietarios adjudicatarios de un aprovechamiento inferior a 90m² útiles o 112,5 m² construidos también tienen derecho de reallojo en las mismas condiciones que las expuestas anteriormente, por lo que los que superen dicho aprovechamiento no tienen este derecho. En este caso, la gran mayoría de propietarios no tendría derecho a reallojo, y ello supone una dificultad añadida, puesto que la inexistencia de este derecho para ellos no es razonable, teniendo en cuenta que la

actuación de transformación urbanística es obligada e impuesta, y afecta a un núcleo poblacional importante y asentado en el municipio desde hace más de 50 años. Son personas que han vivido allí toda su vida y disponen de un número importante de servicios. Además, parece un poco injusto que un arrendatario de vivienda, lleve el tiempo que lleve viviendo en la unidad, tenga derecho al reallojo mientras que un propietario por tener determinado aprovechamiento carezca de él, sobretodo teniendo en cuenta que es el propietario quien tiene la carga de edificar y urbanizar. Por otro lado, la obligación del respeto al principio de equidistribución de beneficios y cargas se ve alterada, en mi opinión, en cuanto para unos propietarios existe derecho de reallojo y para otros no.

Como en la mayoría de los casos, los propietarios no promueven las unidades de actuación siendo necesaria la entrada de un promotor. Teniendo en cuenta que la figura del agente urbanizador ha sido derogada en Madrid por la Ley 3/2007, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, el promotor sólo puede desarrollar una unidad de actuación mediante la adquisición de la propiedad o el acuerdo con la propiedad del suelo. Este último supuesto, muy habitual, y que tiene lugar en las unidades de ejecución objeto de análisis, se complica por la ausencia de este derecho para ciertos propietarios y por el deber de la propiedad de ejecutar el derecho de reallojo de los ocupantes legales. Por eso, en los acuerdos con el promotor, la propiedad exige que éste les reconozca el derecho de reallojo y asuma la carga de los ocupantes legales. Es más, la propiedad llega a reclamar en algunos casos el derecho de retorno a la nueva obra construida sobre la vieja construcción. Exigen estos derechos, y lo hacen porque si no se les concede no actúan voluntariamente en la renovación del ámbito, y saben que mientras no halla una mayoría de propietarios que representen el 50% de la propiedad del suelo (para que la Junta de Compensación pueda expropiar a los no adheridos) o se cambie el sistema de ejecución, no se van a mover de allí.

Así pues, la plasmación práctica de esta interpretación de la Ley del Suelo de Madrid conlleva problemas y dificultades de gestión. Una redacción específica de la existencia del derecho de reallojo y su contenido podría ayudar a resolver dichos problemas (redacción, que por otra parte, sí que ha sido realizada anteriormente de forma parcial y

limitada a un ámbito concreto¹), aunque tampoco es garantía de la inexistencia de los mismos, como se verá a continuación.

Y si la actuación objeto de análisis tuviera lugar en otra Comunidad Autónoma, ¿qué implicaría? Como hemos comentado anteriormente la regulación de este derecho no ha sido completa. De hecho, son varias las legislaciones autonómicas que no realizan mención alguna al derecho de realojo para actuaciones integradas no expropiatorias. Entonces, ¿no existe este derecho en esas comunidades? Además, las legislaciones que sí regulan el derecho lo hacen por remisión principalmente, y las que contemplan reglas específicas tampoco están exentas de problemas. Sería conveniente un mínimo repaso a las demás regulaciones autonómicas.

¹ Real Decreto 1133/1984, de 22 de febrero, sobre actuaciones de remodelación y realojamiento en determinados barrios de Madrid, el cual establece que “Las operaciones de remodelación inmobiliaria y realojamiento de residentes para la eliminación del chabolismo y de la infravivienda, contempladas en la Orden comunicada del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo de 24 de mayo de 1979 y en el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de febrero de 1982, e incluidas en el anejo de este Real Decreto junto a otras operaciones iniciadas con anterioridad a dicha Orden comunicada, se regularán por lo dispuesto en el mismo y su citado anejo.” (Artículo 1, Apartado 1). Y el artículo 17 aclara que:

“Serán adjudicatarios de las viviendas remodeladas, en las condiciones de venta y renta establecidas en los artículos anteriores, las personas residentes afectadas por las operaciones de remodelación inmobiliaria referidas en el art. 1.º de este Real Decreto e incluidas en los correspondientes censos elaborados y aprobados definitivamente por la Dirección Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en Madrid.” Así, define parcialmente el contenido del derecho de realojo para los residentes de los barrios objeto de dicha normativa.

5. REGULACIÓN DEL DERECHO DE REALLOJO A NIVEL AUTONÓMICO

Comunidades como Andalucía, Cantabria, y Murcia, recogen el derecho de reallojo únicamente como un elemento más de los gastos de urbanización. Regulación, por tanto, muy incompleta y que está redactada prácticamente igual en todas estas autonomías:

“Las indemnizaciones procedentes por la extinción de arrendamientos, derechos de superficie u otras ocupaciones, así como por el cese de actividades o traslados y las derivaciones de los derechos de retorno y reallojo previstos en la Ley.”

En estas Comunidades sólo se hace referencia a las indemnizaciones o gastos derivados de los derechos de retorno y reallojo como un gasto de urbanización, en aquellos supuestos legales en los que existe tal derecho. Es una remisión a la legislación estatal puesto que ninguna de estas Comunidades menciona ni establece el derecho de reallojo en texto legislativo alguno. Por lo tanto, cabría interpretar, según la legislación estatal, que en estas Comunidades el derecho de reallojo para actuaciones sistemáticas no expropiatorias no existe.

Otras C.C.A.A, como Canarias, establece una redacción similar a la del Suelo de la Comunidad de Madrid estableciendo la garantía de los derechos de reallojo y retorno como un requisito de la delimitación de unidades de ejecución, y contemplando en la Disposición Adicional Segunda del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, la obligación de garantizar el cumplimiento del derecho de realojamiento en función de lo establecido por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley del Suelo de 1992. Pero a diferencia de la Ley del Suelo de Madrid, no establece esta obligación como un deber del propietario del suelo, y teniendo en cuenta la remisión a la legislación estatal podría interpretarse, como ya se ha comentado con la legislación madrileña, la disposición Adicional Cuarta antes de la sentencia de TC, siendo este deber de la Administración actuante.

Por otro lado, Castilla y León y Navarra regulan el derecho de reallojo directamente haciendo suya la redacción originaria de la Disposición Adicional Cuarta del texto del 92 con alguna precisión. Así, la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León establece en su apartado B:

“En actuaciones integradas sin expropiación se aplicará también lo dispuesto en el apartado anterior, correspondiendo la obligación de hacer efectivo el derecho al urbanizador, respecto de los ocupantes legales afectados en régimen de propiedad, y al propietario, respecto de los ocupantes legales afectados en régimen de arrendamiento.”

Hay dos diferencias con respecto a la derogada regla segunda de la ley del 92: la obligación de hacer efectivo el derecho de reallojo en operaciones integradas no expropiatorias es del urbanizador, no de la Administración actuante; y no se establece ninguna excepción al derecho de reallojo de los propietarios y ocupantes legales.

Por su parte, el artículo 140 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, establece el derecho de reallojo y retorno en condiciones prácticamente idénticas, siendo obligación de la Administración actuante (o del beneficiario de la expropiación) en las actuaciones integradas cualesquiera sea el sistema de ejecución elegido, y manteniendo la excepción al derecho en las operaciones sistemáticas no expropiatorias.

Además, Castilla y León establece los costes del reallojo y retorno como gastos de urbanización mientras que Navarra lo hace como destino de los ingresos provenientes de la enajenación o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración.

Pero de las 17 Comunidades Autónomas sólo dos, Cataluña y País Vasco, han intentado darle contenido propio a los derechos de reallojo y retorno, aunque esto no ha evitado que siga habiendo problemas prácticos en el momento de hacer efectivos los derechos, especialmente el de reallojo.

En la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco se regula el derecho de reallojo. Esta ley ha optado por recoger los criterios generales establecidos por la originaria Disposición Adicional Cuarta de la Ley de 1992, con la salvedad de que establece como obligación del sujeto promotor la ejecución del derecho de reallojo en las operaciones sistemáticas no expropiatorias. Sin embargo, esta falta de originalidad se ve compensada por el intento

de darle un contenido claro al derecho de reallojo, algo de lo que carecen la mayoría de las Comunidades Autónomas.

Así, lo que en otras legislaciones autonómicas es un problema más unido a la ejecución, la interpretación del derecho, en el País Vasco es un elemento que facilita la efectividad del reallojo, aunque no evita todas las dificultades (el problema social sigue latente).

Esta Disposición Adicional establece que el derecho de reallojo consistirá en la puesta a disposición de una vivienda al precio que se establezca expresamente para este tipo de supuestos por la normativa protectora del Gobierno Vasco o el ayuntamiento actuante, de superficie adecuada a sus necesidades, en el mismo régimen de tenencia con que el afectado ocupaba la vivienda que constituía su residencia habitual (concreción ésta que no aparece en la Ley del Suelo de Madrid). Además, establece que en las unidades de ejecución que no se gestionen por expropiación, cuando haya ocupantes legales de viviendas o actividades económicas en funcionamiento que resulten radicalmente incompatibles con el planeamiento y, por lo tanto, deba procederse a su reallojo o traslado o a la extinción de la actividad, se deberán seguir determinadas reglas, entre las que se encuentra la posibilidad de establecer un acuerdo entre los ocupantes legales y el promotor de la actividad urbanizadora o una propuesta de convenio en defecto de acuerdo.

En cuanto atañe a la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 114 del Decreto Legislativo 1/2005 impone la obligación de la aplicación del derecho de reallojo a la comunidad reparcelatoria y, por tanto, a los propietarios del ámbito o al concesionario de la gestión urbanística integrada. En el propio artículo se define quién puede ser titular del derecho al reallojo.

El reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña –Decreto 305/2006, de 18 de julio– recoge el derecho de reallojo en su artículo 128, donde reconoce el derecho de reallojo en beneficio de los particulares que cumplan la doble condición de ser ocupantes de los inmuebles con anterioridad a la aprobación del instrumento de gestión urbanística, o de la delimitación del ámbito de gestión y no ostentar derecho a recibir como compensación por su aportación a la comunidad reparcelatoria más del doble del techo máximo previsto por la normativa de viviendas de protección, o por su indemnización económica equivalente.

La adjudicación de las viviendas de realojo debe producirse, a tenor siempre de cuanto dispone el artículo 128 del Decreto 305/2006, en idéntico título que la de las viviendas ocupadas y, cuando las personas adjudicatarias reúnan las condiciones para ello, deberá hallarse sujeto a protección pública.

El derecho de realojo se configura con independencia de la posibilidad por parte del beneficiario de reclamar indemnización por otros conceptos diferentes. Finalmente, el derecho de realojo incluye las prestaciones derivadas del alojamiento transitorio.

Pero como ya he comentado, este mayor desarrollo del contenido del derecho no evita todos los problemas derivados de su ejercicio. Así, en la aplicación del derecho de realojo en su configuración actual en Cataluña, las distorsiones de mayor importancia se producen en aquellos supuestos en los que el derecho de realojo se confunde con el de propiedad. El derecho de realojo se reconoce en beneficio de los propietarios que puedan resultar adjudicatarios de menos del doble del techo máximo de protección (o de su equivalente económico).

El primer efecto de esta redacción es que se excluye del derecho de realojo a aquellos propietarios que puedan resultar adjudicatarios de una superficie superior al doble de la dimensión máxima de las viviendas protegidas.

Otro efecto es que en la configuración de este derecho no se distingue la adjudicación de fincas en virtud del derecho de propiedad de la asignación de viviendas en virtud del derecho de realojo. Ello llevaría a supuestos ilógicos en el esquema reparcelatorio habitual. Así, por ejemplo, puede ocurrir que un propietario de fincas en el ámbito de gestión y que ocupa simultáneamente otro inmueble del mismo ámbito a título de arrendatario podría, aplicando la totalidad la ley, verse o bien privado del derecho al realojo –según su participación en el ámbito- o bien verse obligado a que se materialice su derecho de realojo únicamente como arrendatario. Se produciría sin duda una situación paradójica y que dificultaría enormemente la gestión de la unidad de ejecución.

Por lo que respecta al resto de Comunidades Autónomas no hay legislaciones que desarrollen ni mencionen los derechos de realojo y retorno, por lo que existe el problema mencionado de la presunta inexistencia del derecho al realojamiento. Es urgente que dichas comunidades desarrollen estos derechos, como ya han hecho en mayor o menor medida las anteriores comunidades analizadas.

6. SOLUCIÓN PRÁCTICA DE CASO ESPECÍFICO

Una vez estudiado la regulación del derecho de reallojo y retorno del resto de comunidades (y comprobado que si el supuesto de análisis se desarrollara en cualquiera de esas comunidades seguiría habiendo problemas derivados de la indeterminación de las leyes) es necesario describir las soluciones que se adoptan en la práctica en la gestión de unidades de ejecución.

Como se ha comentado anteriormente, en las unidades de ejecución 8.1, 8.7, 8.8 y 8.9 de Collado Villalba hay 23 ocupantes legales de vivienda habitual con contratos de arrendamiento (algunos de los cuales tienen una duración de ya más de cuarenta años), a los cuales les corresponde el derecho de reallojo en los términos que recoge la Ley del Suelo de Madrid (ya analizada). Hemos visto que esta regulación por remisión a la legislación aplicable es totalmente insuficiente (ver apartado 4 LEGISLACIÓN COMUNIDAD DE MADRID) y que la interpretación más utilizada de la misma limita este derecho a la puesta a disposición del ocupante legal de una vivienda en condiciones de protección pública de superficie adecuada a sus necesidades, con la duda no aclarada normativamente sobre el título de ocupación de dicha vivienda, es decir, si el ocupante a título de arrendamiento ocupa la vivienda de protección con el mismo título o no. Así, hay dos interpretaciones posibles:

- La alternativa de venta o alquiler puede hacer referencia a que basta para cumplir este deber de realojamiento la posibilidad de ofrecer cualquiera de las dos opciones, sustentado por el argumento de que el derecho se satisface con el reallojo por uno u otro título y que la compensación económica por el anterior título de propiedad se obtiene a través del justiprecio en el sistema de expropiación, valorándose en función de lo que establezca la ley para las edificaciones a derribar, y no indemnizándose la extinción del arrendamiento de vivienda, si éste es el título anterior, ya que se sustituye por el reallojo.
- La otra interpretación permite sostener que el régimen de tenencia de la nueva residencia es el mismo con que el afectado ocupaba la vivienda que constituía su residencia habitual. Es la solución adoptada por la legislación de Cataluña y País Vasco, y, en mi opinión, parece la más razonable en aras de no confundir el derecho de reallojo con el justiprecio o cualquier posible indemnización, y de no debilitar el principio

básico de la equidistribución de beneficios y cargas, puesto que el título por el que se ocupa una vivienda determina todas las cargas urbanísticas de quien ostenta dicho título y no pretende ser extinguido tal cual, sino más bien sustituido.

Por tanto, este es el “derecho reconocido” a los arrendatarios de vivienda y que deben hacer efectivo los propietarios que formen parte de la unidad de ejecución en suelo urbano no consolidado. Es una carga del promotor de la actuación urbanística, el propietario. Una carga más, deberíamos añadir. Estas unidades de ejecución de Collado Villalba se ejecutan por el sistema de compensación por lo que hace falta el acuerdo mínimo de los propietarios que representen el 50% de la superficie de la unidad. Y aquí es donde surge el mayor problema del reallojo en el sistema de compensación ya que normalmente los propietarios no promueven por iniciativa propia una actuación urbanística de transformación. Es necesaria la intervención de una entidad que promueva ese desarrollo y el acuerdo mínimo de propietarios para poder ejecutar la actuación. El deber de poner a disposición de los ocupantes legales determinadas viviendas es una carga de los propietarios y supone un sobreesfuerzo para ellos. Este es uno de los factores que explican que muchas unidades de ejecución no se desarrollen por los propietarios. Así pues, el promotor interesado en ejecutar el ámbito de actuación debe llegar a un acuerdo con los propietarios que representen al menos el 50% de la superficie de la actuación, acuerdos que pasan por la asunción de las cargas de reallojo de los ocupantes legales. El promotor o la entidad coordinadora asumen el deber de hacer efectivo el derecho de reallojo.

Pero muchas veces esto no es suficiente. La transformación del ámbito conlleva tiempo, tiempo que todos los ocupantes deben estar fuera de sus casas. Es otro problema adicional para los propietarios. Otra dificultad, operativa, pero dificultad añadida para que los propietarios promuevan el desarrollo. En los acuerdos el promotor debe suplir también esta carencia temporal de vivienda. Tiene que asumir el deber de hacer efectivo el derecho de reallojo en todas sus dimensiones, entra las cuales se encuentran la posición de los propietarios que exceden del aprovechamiento máximo para ser sujetos de ese derecho de reallojo. La solución de todos estos problemas es vital para asegurar la viabilidad de los acuerdos con los propietarios. Hay que liberar al propietario de las cargas que impiden que dé su aprobación al desarrollo urbanístico. Pero, ¿cómo se está haciendo esto en las actuaciones de Collado Villalba?:

La gestión llevada a cabo en estas actuaciones consiste en promover una comunidad de bienes entre propietarios y promotor (lo que el Tribunal Supremo ha definido como comunidad de “autopromotores”), en la que los primeros sean los comuneros que aporten el suelo y el segundo el que aporta los recursos económicos y asume las cargas derivadas de la actuación a cambio de una parte del aprovechamiento lucrativo que corresponde a los propietarios. Se promueve el acuerdo de los propietarios para ejecutar en régimen de comunidad el planeamiento urbanístico, estableciendo en los contratos privados de adhesión a la comunidad las condiciones de colaboración y cooperación.

En la UE 8.1 el aprovechamiento subjetivo patrimonializable es el 90% de $2,5\text{m}^2/\text{m}^2$ de uso residencial multifamiliar con tipología Manzana Cerrada IV, mientras que en el resto de ámbitos de actuación el aprovechamiento es de $3\text{m}^2/\text{m}^2$ de uso residencial multifamiliar con tipología Manzana Cerrada IV.

La formulación del acuerdo con los propietarios se está basando en el reparto de ese aprovechamiento a partes iguales entre promotor y propietario, soportando el primero de su aprovechamiento adjudicado las cargas relativas a la urbanización y gestionando el realojo de los ocupantes legales.

Así, por tanto, se da solución a todas las vertientes del derecho de realojo:

- El promotor negocia individualmente con todos los ocupantes legales con título de contrato de arrendamiento con el objeto de llegar a una solución negociada, la cual la mayoría de las veces ha sido poner a su disposición viviendas en condiciones de protección oficial (en este caso, de la cartera de pisos del promotor por la zona). Otra solución negociada habitual es el acuerdo alcanzado entre propietario arrendador y arrendatario para mantener tal relación en la obra nueva, facilitando el promotor la “transición” aportando una vivienda temporal (durante el proceso de urbanización y edificación) con renta mensual asequible. Existe una última posibilidad, la valoración económica del derecho de realojo del ocupante (valor negociado por las partes). La carga económica es del propietario pero el promotor colabora anticipando una parte del aprovechamiento lucrativo del propietario, el cual se monetariza. En las unidades de ejecución en cuestión, se están cerrando acuerdos basados en las dos primeras posibilidades, siendo la económica la residual (a fecha 1 de

Noviembre de 2008, ninguno de los acuerdos con los arrendatarios ha sido económico).

- Por lo que respecta al derecho de realojo de los propietarios, la comunidad de bienes y los futuros estatutos de la Junta de Compensación (en el caso de ser necesaria su constitución) reconocen el derecho de realojo a todos los propietarios independientemente del aprovechamiento susceptible de apropiación. Todo propietario puede optar por el realojo aunque sobrepase el límite establecido de aprovechamiento. Además, como se puede observar en los planos del ANEXO en el PGOU de Collado Villalba se respetan las calles existentes y las alineaciones de la edificación coinciden en gran parte con las actuales. Por tanto, el proyecto de reparcelación (el cual no está iniciado todavía) posibilita el realojo definitivo de los propietarios en una ubicación lo más próxima posible a su antiguo emplazamiento. Esto da lugar, a mi entender, a lo que podríamos llamar un derecho de retorno relativo. El aprovechamiento correspondiente a los propietarios se materializa en la obra nueva resultante de la transformación urbanística. Su aprovechamiento consiste en determinados metros de vivienda residencial multifamiliar. Por lo tanto, en estos polígonos la mayoría de los propietarios pasarán de vivir en lo que podríamos denominar viviendas unifamiliares a formar parte del régimen de propiedad horizontal (la tipología de las viviendas de los ámbitos de actuación analizados es muy diversa, predominando la unifamiliar adosada, lo que da idea del crecimiento no ordenado que ha experimentado la zona). Este cambio ha supuesto un problema a la hora de lograr el acuerdo necesario para ejecutar las unidades de actuación puesto que muchos propietarios residentes no querían cambiar su forma de vida actual (viviendas independientes o adosadas en el centro del municipio). Mantener la ubicación de la vivienda en el mismo ámbito concreto es un condicionante habitual de los acuerdos con los propietarios para el desarrollo de la transformación urbanística.
- La materialización del aprovechamiento subjetivo patrimonializable por los propietarios en la obra resultante da lugar al problema adicional del realojo temporal. Muchos de los propietarios lo son por herencia o ya tienen pagadas sus casas (son viviendas antiguas), mientras que los demás siguen pagándola. Por cualquiera de estos motivos, el coste adicional que supone el alquiler de una vivienda durante lo que dura la obra es otro obstáculo al desarrollo voluntario

por parte de los propietarios de la transformación urbanística. Y realojar temporalmente a tantos propietarios en viviendas propiedad del promotor es imposible. La solución adoptada ha consistido en monetarizar anticipadamente (y por tanto, valorando a precios actuales) $5m^2$ del aprovechamiento lucrativo de cada propietario (parámetro que varía en función del aprovechamiento y de las condiciones del reallojo). De esta forma, desde el desalojo de los propietarios de sus viviendas hasta el reallojo en las resultantes de la operación urbanística, los propietarios recibirán una mensualidad con la que hacer frente al arrendamiento de una vivienda. Monetarizar $5m^2$ supone aproximadamente una mensualidad de 900€. El intervalo de tiempo previsto desde el desalojo al reallojo es de 24 meses. Cualquier exceso de plazo es asumido por el promotor. Esta solución es adecuada porque posibilita el acuerdo de los propietarios ya que una reducción mínima de su aprovechamiento no es inconveniente puesto que el aprovechamiento restante supone ya un aumento patrimonial de los propietarios.

- Por otra parte, y en lo que respecta a los arrendatarios para usos distintos de vivienda, la legislación estatal no establece ningún derecho de reallojo o retorno, puesto que éstos se refieren expresamente a los ocupantes de viviendas que constituyan su residencia habitual. La justificación habría que buscarla en la importancia del derecho que sustenta cada uno de los destinos de los bienes inmuebles, ya que el uso residencial es la representación del “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” recogido en el artículo 47, Capítulo III, Título Primero de la Constitución Española de 1978. Defiende, por tanto un derecho constituido como principio rector de la política social y económica, siendo el derecho al trabajo, reconocido en el artículo 35.1, un derecho incluido en la Sección segunda del Capítulo II del Título Primero, y que no goza del refuerzo que supone la consideración de prerrogativa “fundamental”.

Así pues, parece que los derechos de los arrendatarios de inmuebles destinados a usos distintos del residencial quedan reducidos a los reconocidos por la legislación civil en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, que establece, sin distinguir entre resoluciones motivadas por operaciones sistemáticas (siendo así indiferente el método de gestión) de aquellas provenientes de operaciones aisladas u otras causas de resolución, lo siguiente:

“Artículo 34: Indemnización al arrendatario. La extinción por transcurso del término convencional del arrendamiento de una finca en la que durante los últimos cinco años se haya venido ejerciendo una actividad comercial de venta al público, dará al arrendatario derecho a una indemnización a cargo del arrendador, siempre que el arrendatario haya manifestado con cuatro meses de antelación a la expiración del plazo su voluntad de renovar el contrato por un mínimo de cinco años más y por una renta de mercado. Se considerará renta de mercado la que al efecto acuerden las partes; en defecto de pacto, la que, al efecto determine el árbitro designado por las partes. La cuantía de la indemnización se determinará en la forma siguiente:

1.- Si el arrendatario iniciara en el mismo municipio, dentro de los seis meses siguientes a la expiración del arrendamiento, el ejercicio de la misma actividad a la que viniera estando dedicada, la indemnización comprenderá los gastos del traslado y los perjuicios derivados de la pérdida de clientela ocurrida con respecto a la que tuviera en el local anterior, calculada con respecto a la habida durante los seis primeros meses de la nueva actividad.

2.- Si el arrendatario iniciara dentro de los seis meses siguientes a la extinción del arrendamiento una actividad diferente o no iniciara actividad alguna, y el arrendador o un tercero desarrollan en la finca dentro del mismo plazo la misma actividad o una afín a la desarrollada por el arrendatario, la indemnización será de una mensualidad por año de duración del contrato, con un máximo de dieciocho mensualidades. Se considerarán afines las actividades típicamente aptas para beneficiarse, aunque sólo en parte de la clientela captada por la actividad que ejerció el arrendatario. En caso de falta de acuerdo entre las partes sobre la cuantía de la indemnización, la misma será fijada por el árbitro designado por aquéllas.”

Es habitual también referirse a la legislación expropiatoria y de valoración para definir los elementos que determinan la indemnización. Estos arrendatarios tienen derecho a una determinada indemnización en función de diversos parámetros, dejando margen a la negociación y voluntad de las partes. En el caso que nos ocupa, y en el que se repite esta situación, la solución adoptada ha sido la negociación individualiza encaminada a facilitar el traslado de la actividad o posibilitar el retorno (lo que supondría un reconocimiento privado y particular

del derecho de retorno) en condiciones similares a las actuales e intentando minimizar el coste indemnizatorio.

A fecha 1 de Octubre el acuerdo alcanzado con los propietarios en las unidades de ejecución es el siguiente:

Unidad de actuación	Grado de adhesión	Fecha de inicio gestión
UE 8.1	100%	Enero 2007
PO 8.7,8.8 y 8.9	72%	Julio 2007

Este grado de acuerdo para ejecutar el planeamiento urbanístico no sería posible sin las gestiones descritas. El derecho de realajo es muy importante, ya que supone cargas para unos y derechos para otros, y una gestión adecuada del mismo es vital para el desarrollo de las actuaciones de integración urbanística. Es incomprensible, por tanto, la dejadez manifestada por la mayoría de las comunidades autónomas en lo que respecta a este derecho.

La actuación que se está llevando a cabo en estas unidades no es la única ya que es posible la realización de convenios de realajo con los ayuntamientos para dar solución al problema. Ni la Ley del Suelo de Madrid ni la legislación estatal aplicable recogen la posibilidad de establecer un convenio de realajo de ocupantes legales, así que esta alternativa podría configurarse como un elemento más de los convenios urbanísticos o adquirir autonomía propia en base al consenso de todas las partes implicadas. Esta solución es adoptada habitualmente en determinados municipios o Comunidades Autónomas en los que la redacción de un convenio urbanístico de cooperación para la ordenación y ejecución de determinada actuación urbanística no está completa sin la determinación de la manera de hacer efectivo los derechos de realajo o retorno. Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de Gran Canaria.

No hay que olvidar tampoco las acciones de las Comunidades Autónomas encaminadas a facilitar el desarrollo de las actuaciones urbanísticas integradas. Tal es el caso en Madrid con la *Orden reguladora de las bases para la concesión de subvenciones por el arrendamiento de viviendas para el realajo provisional de*

promotores de actuaciones protegidas de rehabilitación integrada de 19 de mayo de 2007.

En dicha Orden se pretende “*facilitar a los promotores de actuaciones de rehabilitación integral, el alquiler de viviendas que sirvan para su realoho provisional, durante la realización de las obras en los edificios y viviendas objeto de intervención y desalojo, subvencionando total o parcialmente la renta derivada del contrato de arrendamiento, siendo beneficiario el arrendatario si se realoja en viviendas de titularidad privada, o el arrendador, si se trata de promotores públicos que ponen a disposición su patrimonio público de viviendas para realojar provisionalmente a quienes desalojan sus viviendas, actuando dicho promotor en calidad de Ente Gestor.*”

Establece así las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, por el arrendamiento de viviendas, para facilitar el problema ya comentado del realoho temporal de los promotores de la renovación urbanística, ya sean personas físicas (propietarios, inquilinos o usufructuarios), o jurídicas, en calidad de promotores públicos arrendadores de viviendas de sus patrimonios.

Esta orden constituye, sin duda, un ejemplo de las actuaciones a realizar por las administraciones autonómicas para agilizar y reducir los problemas generados por el realoho de ocupantes legales de actuaciones urbanísticas, además, claro está, de definir claramente el contenido de dicho derecho.

7. CONCLUSIÓN

El objeto de esta monografía no es otro que el de ilustrar brevemente sobre un importante problema latente en toda gestión y desarrollo de una actuación urbanística: la indefinición del contenido del derecho de reallojo y retorno en operaciones urbanísticas sistemáticas gestionadas por sistemas distintos al expropiatorio. Indefinición derivada por la dejadez o la infravaloración de tales derechos manifestados por un número importante de administraciones autonómicas en sus respectivas legislaciones.

Es un problema con un elevado componente social, sin obviar su repercusión económica y política. Social porque los desarrollos urbanísticos conllevan muchas veces costes no observados por los legisladores: los derivados de una alteración de tal magnitud de la vida cotidiana de los ocupantes de un determinado ámbito residencial. Y político y económico porque ese cambio tiene una vertiente patrimonial y económica (que afecta tanto al patrimonio individual como a la viabilidad de la actuación urbanística) y política porque en un número importante de ocasiones los afectados son ciudadanos de rentas bajas.

Y la gestión de este problema se complica por la indeterminación legal, por lo que es urgente el desarrollo legislativo de los derechos de reallojo y retorno que asisten a los propietarios en casos de transformación, no sólo urbanísticas, sino también de estilos de vida.

Hay que definir claramente el contenido de tales derechos, empezando por reconocer su existencia en todas la Comunidades Autónomas. Es necesario el desarrollo legislativo pero dejando también un margen considerable a la voluntad de las partes, promoviendo activamente la conclusión de convenios, bien mediante subvenciones o bien mediante nuevos instrumentos a desarrollar. La colaboración entre las partes implicadas es primordial para la correcta gestión de este problema que, espero, se minore en un plazo no muy lejano gracias a un correcto desarrollo normativo y legal, y la promoción de actuaciones como la llevada a cabo en la actuación urbanística comentada.

ANEXOS

1. Unidades de Ejecución en Collado Villalba. Vista aérea año 2006.



Fuente: Nomecalles.es

2. Plano de Ordenación. PGOU Plano Serie 2. C8



3. Fichas urbanísticas. PGOU Collado Villalba. Volumen III

UE C8.1 Capitán Cortés/ El Sol. Barrio de La Estación

SUPERFICIE: 2.000 m².

ORDENANZAS DE APLICACION: Manzana Cerrada de una planta en la franja de 5,00 metros colindante con calle Capitán Cortés; Manzana Cerrada de cuatro plantas en el resto, excepto frente a C/ Julio González, con cinco plantas.

EDIFICABILIDAD BRUTA SOBRE EL AMBITO DE LA UE: 2,5 m²/m².

.- Aprovechamiento Patrimonializable: 90% del Aprovechamiento Tipo de la Unidad de Ejecución, por tratarse de reconstrucción de un centro comercial existente, con aumento de más del 50% de la edificación existente.

OBJETIVOS

Renovar un tejido comercial obsoleto y de imagen muy deteriorada en el centro de Collado Villalba.

CESIONES

Viario grafiado en c/Real y c/Julio González Valerio

SISTEMA DE ACTUACION: Compensación dentro de cada uno de los tres ámbitos señalados en el plano C-8 de la Serie 2.

CONDICIONES ESPECÍFICAS DE EJECUCION

- a) Calle Capitán Cortés: ancho actual y régimen peatonal en su totalidad.
- b) Calle El Sol: ancho actual; calles Julio González Valerio y Real: alineación según grafiado en plano C-8.
- c) En calle Capitán Cortés, y debido a su escaso ancho, las plantas superiores a la baja deberán mantener un retranqueo de 6,00 metros respecto la fachada opuesta de la misma calle.
- d) Fondo máximo desde alineación exterior de planta baja: 12 metros, con máximo de cuatro plantas y bajo cubierta en todos los casos.
- e) En cualquier caso, la superficie máxima edificable corresponde a 2,5 m²/m² sobre el ámbito de la propiedad incluida en la UE, tal y como aparece en el planeamiento anterior.
- f) Pavimentación de calle peatonal Capitán Cortés, y de aceras a c/ Real y c/ Julio González Valerio, a cargo de la propiedad.
- g) Podrá actuarse independientemente en cada uno de los tres ámbitos señalados en el plano C-8 de la Serie 2.

PO C8.7 Paseo del Río Guadarrama/Sancho Dávila. Barrio de La Estación

ORDENANZAS DE APLICACION: Manzana Cerrada de cuatro plantas siempre que la fachada de a espacio público de más de 10 metros de ancho, o que se retranquee más de 5,00 metros respecto la línea mediana de la calle.

EDIFICABILIDAD BRUTA SOBRE EL AMBITO DE LA UE: 3,0 m²/m² sobre las manzanas netas grafiadas en los planos C8 y E8 de la serie 2.

OBJETIVOS

Ordenar una zona central de Collado Villalba que en su desarrollo junto al río ha permanecido como área marginal. Adecuar el ancho y trazado de las calles existentes a las necesidades del tráfico; establecer accesos desde la Calle Real y desde el borde norte del río; prever los aparcamientos necesarios para el aumento de densidad

CESIONES

Viario grafiado en las hojas C8 y E8.

SISTEMA DE ACTUACION: Compensación como sistema preferente.

CONDICIONES ESPECÍFICAS DE EJECUCION

La ordenación deberá conjugar los objetivos de mejorar la accesibilidad entre calle Real y área este del río, y de conservar el arbolado existente.

La superficie edificable no superará el valor del parámetro 3,0 m²/m² multiplicado por la superficie incluida dentro de las alineaciones grafiadas en los planos de Ordenación. Estudio de Detalle, que podrá variar el trazado viario señalado en los planos de Ordenación.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación y normativa

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto
- Refundido de la Ley de Suelo de carácter estatal.
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
- Ley 6/98, del Suelo y Valoraciones.
- Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.
- Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001
- Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994.
- Legislación autonómica en materia urbanística, política territorial y suelo.
- Plan General de Ordenación Urbana de Collado Villalba.

Autores, manuales y revistas.

-DERECHOS DE REALOJO Y RETORNO EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA. ESPECIAL REFERENCIA AL REALOJAMIENTO EN LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS. Martínez Borobio, David. Editorial Montecorvo, s.a.

-Revista PRÁCTICA URBANÍSTICA, número 17- junio 2003. Porto Rey, Enrique

-EL REALOJO, INSTRUMENTO ESENCIAL DE LAS OPERACIONES URBANÍSTICAS EN NÚCLEOS URBANOS CONSOLIDADOS. Molina Alegre, Pablo y Fernández Bautista, Rafael.